Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/1224

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
3 — 10302 — 2180/63 IV

Bonn, den 4. Mai 1963

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen (Anlage 1).

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 256. Sitzung am 5. April 1963 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Schröder

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 243), zuletzt geändert durch § 92 des Deutschen Richtergesetzes vom 8. September 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 1665), wird wie folgt geändert:

1. a) In § 22 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Universität" durch „Hochschule" ersetzt.

   b) In § 22 Abs. 1 Satz 3 wird hinter dem Wort „besitzen" angefügt:

   „oder auf Grund der vorgeschriebenen Staatsprüfungen die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst erworben haben."

2. § 25 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auf Grund mündlicher Verhandlung. Soweit nichts anderes bestimmt ist, kann von mündlicher Verhandlung abgesehen werden, wenn von ihr keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten ist und, sofern ein Verfassungsorgan am Verfahren beteiligt ist, dieses auf mündliche Verhandlung verzichtet."

3. § 31 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) In den Fällen des § 13 Nr. 6, 11, 12 und 14 hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft. Das gilt auch, wenn das Bundesverfassungsgericht gemäß § 95 Abs. 3 die Nichtigkeit eines Gesetzes festgestellt hat. Der gesetzeskräftige Teil der Entscheidungsformel ist durch den Bundesminister der Justiz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen."

4. a) § 32 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Die einstweilige Anordnung kann ohne mündliche Verhandlung ergehen. Bei besonderer Dringlichkeit kann das Bundesverfassungsgericht davon absehen, den am Verfahren zur Hauptsache Beteiligten, zum Beitritt Berechtigten oder Äußerungsberechtigten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben."

   b) In § 32 Abs. 3 wird zwischen den beiden ersten Sätzen folgender Satz eingefügt:

   „Das gilt nicht für den Beschwerdeführer im Verfahren der Verfassungsbeschwerde."

5. a) Nach § 82 Abs. 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

   „(4) Das Bundesverfassungsgericht kann obere Bundesgerichte oder oberste Landesgerichte um die Mitteilung ersuchen, wie und auf Grund welcher Erwägungen sie das Grundgesetz in der streitigen Frage bisher ausgelegt haben, ob und wie sie die in ihrer Gültigkeit streitige Rechtsvorschrift in ihrer Rechtsprechung angewandt haben und welche damit zusammenhängenden Rechtsfragen zur Entscheidung anstehen. Es kann sie ferner ersuchen, ihre Erwägungen zu einer für die Entscheidung erheblichen Rechtsfrage darzulegen. Das Bundesverfassungsgericht gibt den Äußerungsberechtigten Kenntnis von der Stellungnahme."

   b) § 80 Abs. 4 bis 6 entfallen.

6. In § 91 wird hinter „Artikels 28" ergänzt: „Abs. 2".

7. a) Nach § 93 werden folgende §§ 93 a und 93 b angefügt:

   „§ 93 a

   (1) Ein aus drei Richtern bestehender Ausschuß, der von dem zuständigen Senat für die Dauer eines Geschäftsjahres berufen wird, prüft die Verfassungsbeschwerde vor. Formwidrige, unzulässige, verspätete oder offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerden und Verfassungsbeschwerden von offensichtlich Nichtberechtigten können durch einstimmigen Beschluß verworfen werden.

   (2) Die Entscheidung des Ausschusses ergeht ohne mündliche Verhandlung und ist unanfechtbar. In der Begründung zu dem Beschluß, durch den die Verfassungsbeschwerde verworfen wird, sind die für die Entscheidung maßgebenden rechtlichen Gesichtspunkte zu bezeichnen. Hiervon kann abgesehen werden, wenn dem Beschwerdeführer vorher die bestehenden Bedenken mitgeteilt worden sind. Sind die Bedenken offensichtlich, so reicht ein entsprechender Hinweis aus.

   (3) Wird die Verfassungsbeschwerde nicht verworfen, so leitet der Ausschuß sie dem Senat zur Entscheidung zu.

§ 93 b

(1) Die durch den Ausschuß nicht verworfene Verfassungsbeschwerde bedarf der Annahme zur Entscheidung des Senats. Dieser nimmt sie zur Entscheidung an, wenn mindestens zwei Richter der Auffassung sind, daß von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage zu erwarten ist oder dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entsteht.

(2) Die Entscheidung über die Annahme ergeht ohne mündliche Verhandlung. Auf die Begründung zu dem Beschluß, durch den die Annahme der Verfassungsbeschwerde abgelehnt wird, ist § 93 a Abs. 2 Satz 2 bis 4 anzuwenden."

b) § 91 a entfällt.

8. a) § 94 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, so gibt das Bundesverfassungsgericht auch dem durch die Entscheidung Begünstigten Gelegenheit zur Äußerung."

b) Nach § 94 Abs. 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar oder mittelbar gegen ein Gesetz, so ist § 77 entsprechend anzuwenden."

Artikel 2

Soweit das Grundgesetz für das Land Berlin gilt oder die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts durch ein Gesetz Berlins in Übereinstimmung mit diesem Gesetz begründet wird, findet dieses Gesetz auch in Berlin Anwendung.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht wurde als sog. Zwillingsgericht geschaffen, wobei jeder der beiden Senate ursprünglich mit 12 Richtern besetzt war. Schon bald setzte sich jedoch die Ansicht durch, daß der Übergang zu einem aus einem Senat bestehenden Einheitsgericht wünschenswert sei. Diese nur auf weite Sicht durchführbare Reform hat sich bislang wiederholt verzögert. Auch die Zahl der an beiden Senaten tätigen Verfassungsrichter konnte wegen der in der Vergangenheit anfallenden Geschäftslast nicht so herabgesetzt werden, daß die Umwandlung in ein Einheitsgericht als folgerichtiger nächster Schritt hätte in Angriff genommen werden können.

Das Änderungsgesetz vom 21. Juli 1956 setzte zwar die Zahl der in jeden Senat zu wählenden Verfassungsrichter von 12 auf 8 herab. Im Hinblick auf die damaligen großen Rückstände — namentlich im Ersten Senat — sollten allerdings beide Senate für eine Übergangszeit bis zum 31. August 1959 mit je 10 Verfassungsrichtern besetzt bleiben. Die Erwartung, daß bis zum Ende dieser Übergangszeit die Rückstände aufgearbeitet und von da ab die Neueingänge von 8 Verfassungsrichtern in jedem Senat bewältigt werden könnten, erfüllte sich jedoch nur zum Teil. Im einzelnen wird hierzu auf die Begründung zum Zweiten Änderungsgesetz vom 26. Juni 1959 (BT-Drucksache 934 der 3. Wahlperiode Anlage 1) Bezug genommen. Der Bundestag sah sich deshalb genötigt, durch das Zweite Änderungsgesetz die Übergangsfrist für die Herabsetzung der Richterzahl von 10 auf 8 Verfassungsrichter um 4 Jahre bis zum 31. August 1963 zu verlängern. Von diesem Zeitpunkt ab könnte das Bundesverfassungsgericht ohne größeren Eingriff in seine Besetzung in ein Einheitsgericht umgewandelt werden. Um diesem seit langem angestrebten Ziele einen Schritt näher zu kommen, beschloß die Mehrheit des Bundestages bei der Verabschiedung des Zweiten Änderungsgesetzes in der 70. Sitzung vom 3. Juni 1959, daß die Bundesregierung ersucht werde, „rechtzeitig einen Gesetzentwurf über die Umwandlung des Bundesverfassungsgerichts aus einem Zwillingsgericht in ein Einheitsgericht für das Jahr 1963 vorzulegen". Der Bundesrat ist dieser Entschließung beigetreten.

Die Bundesregierung stimmt mit den gesetzgebenden Körperschaften in der Beurteilung überein, daß für das Bundesverfassungsgericht das Einheitsgericht die angemessene Organisationsform darstellt. Sie hält jedoch die Umwandlung in ein Einheitsgericht z. Z. noch nicht für durchführbar.

Die Geschäftslast beider Senate hat sich seit Einführung der Vorprüfung von Verfassungsbeschwerden auf Grund des Änderungsgesetzes vom 21. Juni 1956 und der mit Wirkung vom 1. Januar 1960 erfolgten Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen beiden Senaten gemäß Plenarbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Oktober 1959 (Bundesgesetzblatt I S. 673) ausgeglichen entwickelt. Auch der zunehmende Umfang verfassungsrechtlicher Präjudizien hat dazu wesentlich beigetragen. Die Restbestände an Sachen, die zur Entscheidung der Senate gelangen, konnten deshalb stetig weiter abgebaut werden. Der Bestand an anhängigen Verfassungsbeschwerden hat sich auf eine Zahl eingespielt, die dem Eingang von etwa 7 Monaten entspricht. In bedeutsamen Verfahren konnte in den letzten Monaten in verstärktem Maße ohne größere Verzögerungen entschieden werden.

Unter diesen Umständen kann zwar die mit Wirkung vom 1. September 1963 vorgesehene Herabsetzung der Richterzahl von 10 auf 8 je Senat eintreten. Die Umwandlung in ein Einheitsgericht würde jedoch wegen der beschränkteren Entscheidungskapazität eines solchen Gerichts die Einschränkung der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts erfordern. Eine solche Änderung in der bisherigen Zuständigkeitsregelung vermag die Bundesregierung nicht vorzuschlagen.

Eine wesentliche Entlastung des Bundesverfassungsgerichts ließe sich nur durch die Beseitigung der Verfassungsbeschwerde erreichen. Alle anderen Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts sind verfassungskräftig verankert und sollten schon wegen ihrer organischen Verbundenheit nicht angetastet werden. Die Abschaffung der Verfassungsbeschwerde selbst aber wird in der öffentlichen Diskussion nirgends befürwortet. Es gehört zwar nicht begriffsnotwendig zum Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit, daß jeder Staatsbürger, der sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten verletzt fühlt, sein Anliegen vor das höchste Gericht bringen kann, solange die Grundrechte nur im übrigen gerichtlich geschützt sind. Unabhängig davon hat aber gerade die Verfassungsbeschwerde den Staatsbürger in eine lebendige Beziehung zur Verfassung gebracht. Auch hat die Verfassungsbeschwerde wesentlich zur Fortbildung des Verfassungsrechts, insbesondere zur Auslegung der Grundrechte, beigetragen. In diesem Prozeß der Konkretisierung der Grundrechte durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sollte nicht eingegriffen werden.

Die Bundesregierung sieht sich auch nicht in der Lage, frühere Erwägungen über ein Einheitsgericht, das nach dem roulierenden System arbeitet, wieder aufzugreifen. Die mit der wechselnden Zusammensetzung bei einem so hohen Gericht verbundenen Nachteile sind offenkundig. Aus den gleichen Gründen kann die Bundesregierung nicht vorschlagen, die bei einem Einheitsgericht erforderliche Belastungskapazität durch eine starke Überbesetzung verbunden mit einer eingehenden Vertretungsregelung herzustellen. Alle diese Versuche würden das bis-

lang bewährte Senatssystem zugunsten einer unerprobten Regelung aufgeben, die auch mit dem Nachteil einer großen Anonymität des jeweils zur Entscheidung berufenen Spruchkörpers behaftet wäre. Das Ergebnis wäre kein Einheitsgericht im Sinne eines aus einem Senat bestehenden und in fester Zusammensetzung entscheidenden Gerichts, wie es offenbar auch die Entschließung des Bundestages vom 3. Juni 1959 voraussetzt.

Die Möglichkeit, die Belastung des Bundesverfassungsgerichts durch bloße Verfahrensvereinfachungen zu verringern, ist sehr begrenzt. Ein Ausgleich für die zusätzliche Belastung, die mit der Umwandlung der beiden Senate in ein Einheitsgericht verbunden wäre, könnte dadurch nicht geboten werden. Aus diesen Gründen vermag die Bundesregierung den von den gesetzgebenden Körperschaften gewünschten Entwurf eines Gesetzes über die Umwandlung des Bundesverfassungsgerichts in ein Einheitsgericht im Einvernehmen mit dem Bundesverfassungsgericht für das Jahr 1963 noch nicht vorzulegen.

Der Entwurf beschränkt sich auf Regelungen weniger grundsätzlicher Art, durch die einige Verfahrensvorschriften verbessert werden. Größere Bedeutung kommt nur der als §§ 93 a und 93 b (Nr. 7 des Entwurfs) vorgeschlagenen Regelung zu.

B. Begründung zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1

Buchstabe a

Der Begriff „Lehrer des Rechts an einer deutschen Hochschule" entspricht demjenigen in § 3 Abs. 4 und in anderen Prozeßgesetzen.

Buchstabe b

Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst soll in Anpassung an § 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 110 des Deutschen Richtergesetzes auch vertretungsrechtlich der Befähigung zum Richteramt gleichgestellt werden.

Zu Nr. 2

Die Änderung dient der Verfahrensvereinfachung. Das Bundesverfassungsgericht soll in weitergehendem Maße als bisher die Möglichkeit haben, von einer mündlichen Verhandlung abzusehen. Soweit ein Verfassungsorgan Beteiligter des Verfahrens ist, bleibt weiterhin sein ausdrücklicher Verzicht auf mündliche Verhandlung erforderlich. Die Regelung gilt für alle Verfahrensarten, sofern im einzelnen nicht etwas anderes bestimmt ist.

Zu Nr. 3

Der Vorschlag ist nur für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde sachlich bedeutsam. Er trägt der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, daß auch jede Entscheidung Gesetzeskraft hat, durch die eine Norm gemäß § 95 Abs. 3 für nichtig erklärt wird.

Zu Nr. 4

Buchstabe a

Nach geltendem Recht kann eine einstweilige Anordnung ohne mündliche Verhandlung und ohne Anhörung der zuständigen Verfassungsorgane ergehen. Diese würden danach erst durch die einstweilige Anordnung von einem bestimmten verfassungsgerichtlichen Verfahren Kenntnis erlangen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in aller Regel einstweilige Anordnungen erst erlassen, nachdem es Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Es empfiehlt sich, diesen Zustand gesetzlich zu verankern. Die Regelung soll auch gelten, wenn die Hauptsache zum Zeitpunkt der Entscheidung über die einstweilige Anordnung noch nicht anhängig ist. Der Kreis der Äußerungsberechtigten richtet sich dann gleichfalls nach den jeweiligen, für die Hauptsache geltenden Verfahrensbestimmungen. In Fällen besonderer Dringlichkeit steht es jedoch im Ermessen des Bundesverfassungsgerichts, ob und welchen Verfassungsorganen Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden kann. Die Dringlichkeit muß eine besondere sein, die den Erlaß der einstweiligen Anordnung unaufschiebbar macht. Im übrigen läßt sich durch die Bestimmung einer der Sache und der Eilbedürftigkeit entsprechenden Äußerungsfrist sicherstellen, daß die einstweilige Anordnung rechtzeitig ergeht und ihren Zweck erfüllt.

Buchstabe b

Die nach geltendem Recht auch für den Verfassungsbeschwerdeführer bestehende Möglichkeit, gegen den eine einstweilige Anordnung ablehnenden Beschluß Widerspruch zu erheben, ist nach den bisherigen Erfahrungen entbehrlich.

Zu Nr. 5

Buchstaben a und b

Die Änderung, die § 80 Abs. 4 bis 6 zusammenfaßt und aus systematischen Gründen dem § 82 einfügt, dient der Verfahrensvereinfachung. Es soll in das Ermessen des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden, inwieweit es den oberen Bundesgerichten oder obersten Landesgerichten Kenntnis von dem Vorlagebeschluß gibt und um Mitteilung über ihre bisherige Rechtsprechung zu einschlägigen Fragen ersucht.

Zu Nr. 6

Die Ergänzung entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie stellt klar, daß Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde nur mit der Behauptung erheben können, ein Gesetz des Bundes oder des Landes verletze die Vorschrift des Artikels 28 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Zu Nr. 7

Buchstaben a und b

Das vereinfachte Verwerfungsverfahren nach § 91 a hat wesentlich mit dazu beigetragen, daß das Bundesverfassungsgericht der Vielzahl offensichtlich unzulässiger und unbegründeter Verfassungbeschwerden Herr werden konnte. Es hat jedoch dazu geführt, daß über 95 v. H. aller Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung der Senate gelangen. Die Bundesregierung schlägt deshalb in Übereinstimmung und auf Anregung des Bundesverfassungsgerichts vor, dieses Verfahren durch ein positives Annahmeverfahren zu ersetzen. Es soll die materielle Entscheidungskompetenz von den Vorprüfungsausschüssen auf die beiden Senate zurückverlagern. Zugleich stellt eine summarische Vorprüfung im Dreierausschuß und im Senat sicher, daß nur die verfassungsrechtlich bedeutsamen Verfahren zur sachlichen Entscheidung der Senate gelangen.

§ 93 a regelt das Verfahren der Vorprüfungsausschüsse. Die Zuständigkeit dieser Ausschüsse wird begrenzt. Sie beschränkt sich auf die Befugnis, Verfassungsbeschwerden, die den für ihre Erhebung geltenden Anforderungen nicht genügen, durch einstimmigen Beschluß zu verwerfen. Für die Verfassungsbeschwerde tritt der Ausschuß insoweit an die Stelle des Senats (§ 24). Da die Kompetenz der Vorprüfungsausschüsse gegenüber dem geltenden Recht begrenzt wird, braucht nicht mehr vorgesehen zu werden, daß jeder Senat mehrere solcher Ausschüsse berufen kann.

Absatz 2 übernimmt sachlich die nach § 71 a Abs. 3 geltende Rechtslage. Es soll jedoch auch ohne vorherige Belehrung ein kurzer Hinweis als Begründung ausreichen, wenn die Bedenken offensichtlich sind.

Absatz 3 stellt klar, daß die vom Vorprüfungsausschuß nicht verworfene Verfassungsbeschwerde dem Senat zur Entscheidung zuzuleiten ist. Der Beschluß des Ausschusses hat in diesem Falle also keine abschließende Bedeutung. Er braucht deshalb dem Beschwerdeführer auch nicht bekanntgemacht zu werden.

§ 93 b regelt das Verfahren bei der Annahme einer Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung des Senats. Die in Absatz 1 bestimmten Voraussetzungen für die Annahme sind aus dem geltenden § 91 a Abs. 2 übernommen worden. Um sicherzustellen, daß in diesem summarischen Annahmeverfahren alle wirklich bedeutsamen Verfassungsbeschwerden zur sachlichen Entscheidung des Senats gelangen, können bereits 2 Richter eines Senats die Annahme erreichen.

Absatz 2 stellt klar, daß im Annahmeverfahren eine mündliche Verhandlung nicht stattfindet. Auf die Begründung des Beschlusses, der die Annahme ablehnt, findet die für den Vorprüfungsausschuß vorgesehene Regelung entsprechende Anwendung. Die Begründungspflicht ist gegenüber der geltenden Verwerfungsregelung entsprechend der Besonderheit des Verfahrens aufgelockert.

Zu Nr. 8

Buchstabe a

Absatz 3 sieht, wenn die Verfassungsbeschwerde sich gegen eine Gerichtsentscheidung richtet, in Anlehnung an § 82 Abs. 3 auch für den Prozeßgegner des Verfassungsbeschwerdeführers ein Äußerungsrecht vor. Dieses tritt an die Stelle der bisherigen bloß fakultativen Anhörung. Soweit die geltende Regelung darüber hinaus allgemein die Anhörung am Verfahren nicht beteiligter Dritter ermöglicht, kann auf eine besondere Vorschrift, die nur für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde gilt, verzichtet werden. Bereits aus § 26 Abs. 1 ergibt sich der für alle Verfahrensarten geltende Grundsatz, daß das Bundesverfassungsgericht den zur Erforschung der Wahrheit erforderlichen Beweis erhebt.

Buchstabe b

Absatz 4 stellt klar, daß § 77 entsprechend anwendbar ist, wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes den Gegenstand des Verfahrens bildet (vgl. § 95 Abs. 3). Danach haben die maßgebenden Verfassungsorgane des Bundes und der Länder ebenso wie im Verfahren der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle ein Äußerungsrecht.

Zu Artikel 2

Die Berlin-Klausel stimmt mit der Berlin-Klausel des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und der beiden Änderungsgesetze vom 21. Juli 1956 und vom 26. Juni 1959 überein. Auch das vorliegende Gesetz soll unmittelbar in Berlin gelten, soweit das Grundgesetz in Berlin gilt. Soweit das Grundgesetz gegenwärtig durch in Berlin geltendes entgegenstehendes Besatzungsrecht überlagert wird, muß es hierbei sein Bewenden haben.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zu den Eingangsworten**

   Die Eingangsworte sind wie folgt zu fassen:

   „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:"

   Begründung

   Wie die bisherigen Änderungsgesetze zum BVerfGG bedarf auch das im Entwurf vorliegende Gesetz nach Auffassung des Bundesrates seiner Zustimmung, weil das BVerfGG wegen § 27 Satz 2 i. V. m. Artikel 84 Abs. 1 GG als Zustimmungsgesetz anzusehen ist. Die förmliche Änderung eines Zustimmungsgesetzes bedarf aber wiederum der Zustimmung des Bundesrates.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe a** (§§ 93 a, 93 b)

   a) Zu § 93 a Abs. 1

   In § 93 a Abs. 1 am Ende ist folgender Satz anzufügen:

   „Jeder Senat kann mehrere Ausschüsse berufen."

   Begründung

   Die in § 91 a Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Regelung, daß jeder Senat mehrere Ausschüsse einsetzen kann, hat sich bewährt, weil sie es ermöglicht, daß die für die Sache bestellten Berichterstatter jeweils dem zuständigen Ausschuß angehören. Es ist zu befürchten, daß nur ein Ausschuß je Senat die Vorprüfung der Verfassungsbeschwerden nicht bewältigen kann. Es sollte deshalb an der seitherigen Möglichkeit, mehrere Ausschüsse zu bestellen, festgehalten werden.

   b) Zu §§ 93 a, 93 b

   Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß der Begründungszwang für die Entscheidungen des Vorprüfungsausschusses nach § 93 a des Entwurfs beseitigt wird. Außerdem sollte im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden, ob nicht auch auf eine Begründung der Entscheidungen des Senats über die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde nach § 93 b des Entwurfs verzichtet werden kann.

   Begründung

   Der Deutsche Bundestag hat bei der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht in seiner 70. Sitzung am 3. Juni 1959 die Bundesregierung ersucht, rechtzeitig einen Gesetzentwurf über die Umwandlung des Bundesverfassungsgerichts aus einem Zwillingsgericht in ein Einheitsgericht für das Jahr 1963 vorzulegen. Der Bundesrat ist dieser Entschließung in seiner 207. Sitzung am 26. Juni 1959 beigetreten [vgl. BR-Drucksachen 208/59 und 208/59 (Beschluß)]. Der jetzt von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht sieht die Bildung eines Einheitsgerichts nicht vor. Die Bundesregierung stimmt zwar mit dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat darin überein, daß das Einheitsgericht die angemessene Organisationsform für das Bundesverfassungsgericht darstellt; sie hält jedoch die Bildung eines Einheitsgerichts wegen der Geschäftsbelastung des Bundesverfassungsgerichts im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für durchführbar.

   Der Bundesrat tritt dieser Auffassung bei. Er ist jedoch der Meinung, daß angesichts der Entschließungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates schon jetzt gesetzgeberische Maßnahmen getroffen werden müssen, die auf weite Sicht die Bildung eines Einheitsgerichts ermöglichen. Bei diesen Maßnahmen muß es sich um Regelungen handeln, die nicht nur — wie der vorliegende Entwurf eines Dritten Änderungsgesetzes — zu einer geringfügigen, sondern zu einer wesentlichen Entlastung des Bundesverfassungsgerichts führen. Der Bundesrat ist in Übereinstimmung mit der Bundesregierung der Auffassung, daß diese Entlastung aus verfassungspolitischen Gründen nicht durch eine Beschränkung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt werden sollte. Die Beibehaltung der gegenwärtigen Zahl von 10 Richtern je Senat erscheint als Entlastungsmaßnahme ebenfalls nicht geeignet, da sie die Bildung des von den gesetzgebenden Körperschaften geforderten Einheitsgerichts verzögern würde. Als entlastende Maßnahme kommt daher nur eine Vereinfachung des Verfahrens in Frage. Hier bietet sich wegen des starken Anwachsens der Zahl der Verfassungsbeschwerden die Abschaffung des Begründungszwangs für die Entscheidungen des Vorprüfungsausschusses nach § 93 a, nach Möglichkeit auch für die ablehnenden Beschlüsse des Senats nach § 93 b des Entwurfs, an. Auch das Bundesverfassungsgericht hält eine solche Regelung zur Entlastung des Gerichts für dringend geboten.

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Einwendungen und Vorschlägen des Bundesrates

1. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht und die hierzu ergangenen Änderungsgesetze waren nach Auffassung der Bundesregierung nicht zustimmungsbedürftig und wurden demgemäß ohne Zustimmungsklausel verkündet. Das im Entwurf vorliegende Dritte Änderungsgesetz bedarf ebenfalls nicht der Zustimmung des Bundesrates, da es weder die Einrichtung der Behörden noch das Verwaltungsverfahren im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes regelt.

2. a) Dem Vorschlag des Bundesrates, § 93 a Abs. 1 des Entwurfs dahin gehend zu ergänzen, daß jeder Senat mehrere Vorprüfungsausschüsse einsetzen kann, wird zugestimmt.

   b) Der Bundesrat schlägt vor, die Begründungspflicht für die Entscheidungen des Vorprüfungsausschusses nach § 93 a des Entwurfs zu beseitigen und im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob nicht auch auf eine Begründung der Entscheidungen des Senats über die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde nach § 93 b des Entwurfs verzichtet werden kann.

   Die Bundesregierung erkennt an, daß dieser Vorschlag des Bundesrates zu einer wesentlichen, auch von der Bundesregierung angestrebten Entlastung des Bundesverfassungsgerichts führen würde. Das höchste Gericht der Bundesrepublik darf auch das Vertrauen für sich in Anspruch nehmen, daß es von der Freistellung vom Begründungszwang in maßvoller Weise Gebrauch machen und seine Entscheidungen gleichwohl in den Fällen begründen würde, in denen der Beschwerdeführer billigerweise eine Begründung erwarten darf. Entbehrlich erscheint eine Begründung insbesondere dann, wenn die Bedenken gegen die der Verfassungsbeschwerde zugrunde liegende Rechtsauffassung des Beschwerdeführers schon in dem Ausgangsverfahren zutage getreten und erörtert worden sind, und ferner in den nicht seltenen Fällen, in denen die erhobene Verfassungsbeschwerde weder der Stellung des Bundesverfassungsgerichts noch dem Sinn der Verfassungsbeschwerde als eines subsidiären Rechtsbehelfs entspricht. Die Bundesregierung erblickt eine wesentliche Sicherung der Rechtsstellung des Beschwerdeführers auch darin, daß der Verwerfungsbeschluß im Vorprüfungsausschuß nur einstimmig gefaßt werden kann und daß im Senat schon eine Minderheit von zwei Richtern eine Sachentscheidung des Senats herbeiführen kann, wenn die Verfassungsbeschwerde die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage erwarten läßt oder zur Abwendung eines schweren und sonst unabwendbaren Nachteils für den Beschwerdeführer geeignet ist. Für diesen verfassungspolitisch wichtigsten Bereich der Verfassungsbeschwerde kann folglich die Frage einer begründungslosen Verwerfung kaum entstehen.

   Die Bundesregierung hält es für geboten, die sehr bedeutsame Frage, ob diese Erwägungen hinreichend sicherstellen, daß jeder Beschwerdeführer, der eine verständige Verfassungsbeschwerde erhoben hat, im Falle der Verwerfung eine Begründung erwarten kann, vor den Beratungen im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages noch einmal mit dem Bundesverfassungsgericht zu erörtern. Sie behält sich deshalb ihre endgültige Stellungnahme bis dahin vor.